

Klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet ang. miljøtilladelse til svinebrug

Miljøforeningen på Tuse Næs indgiver herved en klage over Holbæk Kommunes miljøtilladelse af 8.6.2018 til svinehold på Sokhøjvej 16, 4300 Holbæk.

Inden tilladelsen havde ejendommen et tilladt dyrehold på 519 søer i løbedrægtighedsstald og 749 søer i farestald, årssøer svarende til 131 dyreenheder. Sommerhusområdet Løserup Strand ligger ca. 208 meter fra lugtcentrum, og lugtgeneafstanden baseret på dyreenheder er efter FMK-modellen tidligere blevet beregnet til 299 meter.

Det historiske forløb

Den 31.7.2017 ansøger ejeren om en udvidelse af produktionen med 242 søer samt 480 polte i et nyt staldafsnit¹. Det er en udvidelse på 54 dyreenheder svarende til 40 %. Lugtgeneafstanden blev efter FMK-modellen beregnet til 335 meter. Ansøgningen blev efterfølgende trukket tilbage.

To måneder senere, den 27.9.2017, ansøges igen; denne gang efter den nye husdyrbruglov. Formålet angives denne gang at føje 230 årssøer til produktionen i fuld cyklus. Lugtgeneafstanden til sommerhusområdet beregnes ud fra det samlede staldareal til 381 meter. Ansøger supplerer med et tilbud om at øge højden på halvdelen af ventilationsafkastene med 1 meter, hvis der gives dispensation for overskridelsen af lugtgeneafstanden, som herved vil blive reduceret med 15 %. Han tilbyder samtidigt at nedlægge sin slagtesvinebedrift på Løserupvej 67, når miljøtilladelsen på en udvidelse af en tredje af hans bedrifter, Løserupvej 55, kommer i hus. Løserupvej 67 ligger 300 meter fra Sokhøjvej 16 og 180 meter fra sommerhusområdet.

Den 13.11.2017 indstiller forvaltningen til politikerne, at give dispensation fra lugtkrav².

Den 13.12.2017 kommer sagen for byrådet, som vælger at give dispensation.

Den 12.3.2018 offentliggør forvaltningen sit udkast til miljøtilladelse til Sokhøjvej 16³.

Den 8.6.2018 offentliggør forvaltningen sin miljøtilladelse til Sokhøjvej 16⁴.

Om dispensationen

Til ansøgningen er knyttet en dispensation fra lugtkrav. Denne blev givet af byrådet ud fra en forståelse af, at dispensationen og den efterfølgende miljøtilladelse reelt ville forbedre forholdene for det berørte sommerhusområde. Forud for dispensationens behandling i byrådet havde den lokale avis en artikel om sagen, hvor man bl.a. kunne læse (Nordvestnyt, 9.12.2017):

- *"Sommerhuse kan få færre lugtgener"* (overskriften)
- *"Dispensationen kan blive en fordel for et sommerhusområde"*
- *"Vi stoler på forvaltningens faglige vurdering af, at forholdene bliver bedre med højere ventilationsaftræk"* (Chr. Ahlefeldt-Laurvig, byrådsmedlem, LA)
- *"Hvis færre sommerhuse bliver generet med højere afkast på Sokhøjvej 16, vil det selvfølgelig være en fordel"* (Hans Vestergård Hansen, bestyrelsesmedlem i grundejerforeningen)

¹ Staldafsnit 5, se ref. 1 i bilag B, side 11 og 26.

² Ref. 2 i bilag B

³ Ref. 3 i bilag B

⁴ Ref. 4 i Bilag B

Under behandlingen på byrådsmødet den 13.12.2017 fremkom følgende udtalelser:

- *"Jeg er helt sikker på, at det vil blive en bedring i forhold til lugtgener på Sokhøjvej og sommerhusområdet"* (John Harpøth, 1. viceborgmester, DF)
- *"Lugten forsvinder fra sommerhusene"* (Søren Harboe Rasmussen, fhv. byrådsmedlem, V)
- *"Det handler om en dispensation for at en landmand kan give mindre lugtgener til sit område"*,
- *"Vi synes det er rigtigt godt, at der er færre sommerhuse der bliver belastet af det"* og
- *"Det ville være synd og skam, hvis han ikke fik lov til det"* (Søren Stavnskær, byrådsmedlem, LA)
- *"Hvis nu I stemmer for dispensationen, så er I med til at begrænse nogle lugtgener"* (Rasmus Brandstrup Larsen, byrådsmedlem, V)

Klagepunkt 1: I indstillingen udlod forvaltningen vigtig information om produktionen, og beslutningstagerne blev vildledt. De fik ikke mulighed for at foretage en samlet vurdering, som anført på side 14 i miljøtilladelsen.

Det fremgik *ikke* af indstillingen, at 1) intensionen med ansøgningen var en produktionsudvidelse, og 2) at staldanlægget med inddragelse af et uudnyttet staldafsnit har en kapacitet, der rummer mulighed for en produktionsudvidelse på mindst 40 %, jf. den tidligere ansøgning. Til gengæld førte de 15 % reduktion af lugtgeneafstanden til konklusionen:

"Der er således tale om en forbedring i forhold til sommerhusområdet."

Det var først med administrationens udkast til miljøtilladelse, at der fremkom informationer om produktionsudvidelse og tidligere ansøgning, herunder en tidligere OML-beregning⁵ af lugtgeneafstanden på 240 meter (299 meter efter FMK), en forøgelse af antal årssøer og transporter og forøgelse af forbruget af el og vand. Alt sammen informationer, der medvirker til at give et helhedsbillede af produktionen og af konsekvenserne af en dispensation med tilhørende miljøtilladelse.

Klagepunkt 2: Oplysningen om nedlæggelse af slagtesvineproduktionen på Løserupvej 67 var irrelevant og vildledende.

"Administrationen vurderer, at lugtgene i området vil falde, såfremt svineproduktionen på Løserupvej 69 ophører."

Oplysningen fik sammen med den 15 % reduktion af geneafstanden udslagsgivende betydning for dispensationen. For selvom alle i byrådet var klar over, at en anden producent ville kunne videreføre en produktion på den samme tilladelse, så argumenterede bl.a. Rasmus Brandstrup Larsen for, at staldbygningerne var for utidssvarende til at nogen ville ønske det: *"Det er en nedslidt ejendom og et nedslidt staldanlæg"*. (Den er nu i øvrigt sat til salg for 20 mio. kroner.)

Oplysningen var irrelevant, fordi den ingen relation har til produktionen på Sokhøjvej 16, og fordi dens eventuelle nedlæggelse er betinget af en tredje og for sagen helt uvedkommende produktion. På Løserupvej 67 produceres slagtesvin, en produktion, der er uafhængig af soholdet på Sokhøjvej 16, og hvis eventuelle nedlæggelse ikke afhænger af en ny miljøtilladelse til Sokhøjvej 16 baseret på areal, men alene afhænger af en udvidelse af staldanlægget på Løserupvej 55. Det fremgår da også af indstillingen, at ansøger ville fortsætte produktionen på Sokhøjvej 16 uændret, efter den gamle tilladelse, såfremt der ikke blev givet dispensation.

Det er vores klare opfattelse, at forvaltningens indstilling vildledte politikerne til at vedtage en dispensation, som der med en mere retvisende indstilling ikke ville have været flertal for.

⁵ OML-beregningen baseret på produktionen fremgik af bilag 6 til udkastet til miljøtilladelse. Dette bilag er i den endelige tilladelse blevet udskiftet med en OML-beregning baseret på areal.

Det er tillige vores opfattelse, at forvaltningen delvist selv er blevet vildledt af bl.a. Miljøstyrelsens helpdesk-svar⁶ til kun at fokusere på lugtemission ifm. § 32 i Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen. Og således har forvaltningen overset Miljøstyrelsens vejledning til bekendtgørelsens kapitel 13⁷, hvor der om § 32 står:

"Der er tale om en konkret fravigelsesmulighed for kommunen, ikke en generel undtagelse. I forbindelse med en ansøgning om godkendelse eller tilladelse, skal kommunen således ikke alene afgøre, om ovennævnte betingelser er opfyldt, men må inddrage spørgsmålet om fravigelse i vurderingen af sagen som sådan og tage konkret stilling til, om omstændighederne samlet set taler for at meddele godkendelse eller tilladelse til det ansøgte, selvom kravet til geneafstand ikke overholdes. Det er således efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt at foretage en simpel sammenligning af den anbefalede geneafstand i nudrift og i ansøgt drift."

Bærende i indstillingen fra forvaltninger er udsagnet:

"Lugtemissionen stiger ikke, da produktionsarealet er det samme før og efter. Det samme gælder for geneafstanden, som heller ikke ændrer sig."

Hvis produktionsarealet er det samme, er det et korrekt udsagn i forhold til at afgøre, om der kan søges om dispensation efter § 32 i bekendtgørelsen. Men denne forsimplede ligning er ikke et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om der skal gives dispensation. Ligningen afspejler i den konkrete ansøgning heller ikke virkeligheden for sommerhusejerne. En mulig 40 % produktionsforøgelse øger den faktiske lugtemission og geneafstand, hvilket underbygges i bilag A.

Klagepunkt 3: Der mangler en beregning af meremissionen baseret på staldarealet i nudrift og i ansøgt drift; en meremission, der formodentlig gør, at dispensation efter § 32 ikke er en mulighed.

I både indstillingen til dispensation og i miljøtilladelsen fremgår det, at produktionsarealet er uændret. Man har derved valgt at se bort fra, at staldafsnit 5 (produktionsID PR-708420) i den tidligere ansøgning er uudnyttet. I den foreliggende miljøtilladelse er dette staldafsnit angivet som stald 4 eller en del heraf. At det er et separat staldafsnit fremgår af afstandsangivelserne på side 10 i den tidligere ansøgning. (Ref. 1 i bilag B)

Uforenelig

I miljøtilladelsen står på side 14, at driften af husdyrbruget ikke vurderes uforeneligt med hensynet til omgivelserne. Det er vel vidende, at den hidtidige produktion har ført til klager over lugtgener, hvilket fremgår af indstillingen til dispensation, og at den fremtidige produktion vil overskride de lovmæssigt fastsatte grænser for lugt til sommerhusområdet.

Klagepunkt 4: Det er ikke i orden at skrive, at den ansøgte og nu tilladte drift vurderes forenelig med omgivelserne, når de nærliggende sommerhusejere vil blive ramt af grænseoverskridende lugtgener og øgede gener med tung trafik, støj, støv, fluer, algevækst, MRSA-fare og ejendomsværdiforringelse.

BAT

Ejendommens to gyllebeholdere er placeret kun 168 meter fra sommerhusområdet. Der er ikke stillet krav om fast overdækning, hvilket ellers ville kunne reducere ammoniaktabet med ca. 50 % i forhold til det naturlige flydelag. Selvom der efter den nye husdyrbruglov ikke beregnes lugtemission fra gyllelagre, så vil der være lugt forbundet med ammoniakemissionen.

⁶ Se bilag A

⁷ Ref. 5 i bilag B

Klagepunkt 5: I lyset af de grænseoverskridende lugtgener fra staldanlægget ville det være rimeligt at stille krav om fast overdækning af gyllebeholderne til reduktion af lugtbidraget fra disse.

El og vand

I udkastet til miljøtilladelse var stigningen i forbruget af el og vand fra nudrift til ansøgt drift skønnet til 15-25 %. Dette er i den endelige miljøtilladelse nedsat væsentligt med den begrundelse, at antallet af søer (polte) forventes mindre end i den tidligere ansøgning, hvorfra tallene stammede. Det virker ulogisk at inddrage lavere produktion (antal dyr) i denne sammenhæng, når der i anden sammenhæng antages fuld belægning (jf. stipladsmodellen). Stigningen i antallet af gylletransporter er anført til 25 % i begge udgaver af miljøtilladelsen.

OML

Effekten af tiltagene på ventilationsafkast er i tilladelsen beregnet efter OML-modellen og overført til beregningen af lugtgeneafstanden efter FMK-modellen. Effekten indgik som en 15 % reduktion af geneafstanden i indstillingen til dispensation, og gør det også i miljøtilladelsen. Kommunen har imidlertid valgt at undlade at anvende OML-modellen til en beregning af kote-forskellenes betydning for lugtgeneafstanden. At de indgår i beregning af effekten af tiltagene på ventilationsafkast er uden betydning, fordi det er en procentvis afvigelse, der her beregnes. Det bekræftes også den tidligere udførte OML-beregning. Kommunen har også undladt at anvende OML-modellen til beregning af den kumulative effekt, som den nærliggende slagtesvineproduktion har på lugtgeneafstanden.

Klagepunkt 6: Det er ikke rimeligt kun at anvende OML-modellen, når der skal godtgøres en *reduktion* af lugtgenerne. I hvidbogen i miljøtilladelsen anføres i øvrigt, at "*FMK-modellen og OML-modellen under ingen omstændigheder kan sammenlignes*".

I øvrigt er koten for hovedparten af staldanlægget ½ meter lavere end angivet i miljøtilladelsen.

Med venlig hilsen
Miljøforeningen på Tuse Næs
v/bestyrelsesformand Peter Jacobsen
Løserupvej 23, Tuse Næs
4300 Holbæk

Tlf. 23 31 86 08

Foreningens hjemmeside: www.mftn.dk

Foreningens vedtægter:

<http://mftn.dk/onewebmedia/Vedt%C3%A6gter%20for%20Milj%C3%B8foreningen%20p%C3%A5%20Tuse%20N%C3%A6s%20%5Bg%C3%A6ldende%5D.pdf>

BILAG A

Stipladsmodellen og emission

I Miljøstyrelsens "Introduktion til ny husdyrregulering"⁸ skriver de om stipladsmodellen:

"Med indførelse af stipladsmodellen inddrages den nyeste faglige viden om ammoniakfordampning (emission) fra gødningsoverfladerne, idet ammoniakemissionen i højere grad afhænger af produktionsarealets størrelse end af det årligt producerede antal dyr."

Denne nye viden anføres ikke som en forudsætning for stipladsmodellen, men som en forklaring bag de produktionsmæssige frihedsgrader, der følger med den:

"Med denne forståelse er ammoniakemissionen fra en stald relativt konstant uanset produktivitetsudsving."

Som reference angiver Miljøstyrelsen rapporten "Fra produktionsbaseret til arealbaseret emissionsberegning"⁹ fra Aarhus Universitet, hvori der står:

"I stipladsmodellen forlades fokus på gødningsmængden, idet der vurderes at være fagligt belæg for at antage, at ammoniakemissionen fra et staldanlæg og opbevaringsanlæg for flydende husdyrgødning er mere afhængig af gylleoverfladen end den producerede mængde gylle."

Miljøstyrelsen skriver videre:

"Modellen kan anvendes både i forhold til fast og flydende gødning, og også lugtemissionerne kan fastsættes med udgangspunkt i overfladearealerne."

Det er selvfølgelig helt legitimt, at beregne lugtemissionen med udgangspunkt i staldarealet, især hvis forudsætningen er en maximal belægning, sådan som Miljøstyrelsen skriver i en analyse af EBR¹⁰:

"Lugt indgår ikke i analysen, da lugtberegningerne i godkendelsen af stalden tager udgangspunkt i maksimal belægning."

Miljøstyrelsen skriver altså ikke her, at lugtemissionen ligesom ammoniakemission følger arealet. Og det er der ifølge referencen da heller ikke det samme belæg for:

"I modsætning til ammoniak, hvor emissionen mest afhænger af arealet indenfor en nærmere defineret grænse, så er dannelsen af lugt mere kompleks...", og som en af forfatterne skriver:
"Ammoniakfordampning er fysisk/kemisk set mere direkte relateret til arealet end lugt er."

I denne og andre referencer forklares, at lugt bl.a. dannes anaerobt og ved mikrobiel aktivitet og er knyttet til bl.a. dyrenes fordøjelsessystem, gødningen, støvet m.m. Og som det fastslås i EU's BAT-referencedokument¹¹:

"A clear correlation between odour concentration and ammonia emissions does not exist."

Den faglige baggrund

I BAT-referencedokumentet er de fleste angivelser af ammoniakemission baseret på "animal place", altså per stiplads, hvorimod lugtemission er angivet per dyr. I den danske udgave af stipladsmodellen

⁸ Ref. 6 i bilag B

⁹ Ref. 7 i bilag B

¹⁰ Ref. 8 i bilag B

¹¹ Ref. 9 i bilag B

har man valgt at basere beregninger af både ammoniak- og lugtemission på kvadratmeter produktionsareal. For at dette kan give mening forudsættes, at produktionsarealet faktisk bliver udnyttet, i en normal, maximal produktion og belægning. Emissionsfaktorerne til brug for beregning af den arealbaserede emission fremkommer ud fra denne forudsætning ved anvendelse af den "gamle" produktionsbaserede model.

Den produktionsbaserede model, hvor emissionsberegningen er knyttet til antallet og vægten af dyr, er således ikke fagligt forkastet, hvilket også en af forfatterne til Aarhus-rapporten, seniorrådgiver Peter Kai, udtrykker:

"Vi har nu ikke forkastet den "gamle metode" baseret på beregning af ammoniaktab på grundlag af det enkelte dyr, idet vi fortsat benytter den til beregning af kvælstoftab fra stalde og gødningslagre samt i forbindelse med udbringning."

Den arealbaserede model har imidlertid bl.a. den fordel, at den ser bort fra produktionsudsving og forskelle i dyrenes tilvækst mv. Og det kan forsvares, netop fordi der er et fagligt belæg for at antage, at ammoniakemissionen ikke påvirkes væsentligt af disse udsving. Helt det samme kan ikke siges om lugtemissionen, men det forsvares med denne "worst case"-beregning af emissionen.

Peter Kai: *"Da lugtstofferne dannes ved anaerob nedbrydning af gødningens organiske bestanddele (tørstof), giver det således god mening, at mængden af gylle (m³) i stalden er mindst lige så vigtig som arealet (m²) af gylle. Når vi alligevel accepterer brugen af arealmodellen i relation til lugt, er det fordi vi, baseret på faktiske målinger, fastsætter separate lugtemissionsfaktorer for hver stalddtype, fastlagt ved maksimal normal drift i forhold til belægningsgrad samt ved sommertemperaturer over 20 grader"*

Miljøstyrelsen og § 32

I Miljøstyrelsens helpdesk-svar til kommunerne, angående hvordan de skal forholde sig til § 32 i Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen i overgangen fra produktionsbaserede til arealbaserede tilladelser, skriver de bl.a.:

"Som led i den nye miljøregulering af husdyrhold fra den 1. august 2017 anvendes ny faglig viden. I den sammenhæng forøges lugtemissionen kun, hvis der er et større produktionsareal. Hvis der ikke er et større produktionsareal, og der er tale om den samme dyretype før og efter, sker der ikke en forøgelse af lugtgenerne fra stalden, selvom der produceres flere dyr."¹²

"Den nye regulering bygger på ny faglig viden. De gamle antagelser om, at lugten blev øget med antallet af svin, eller kg svin på stald, har med den nye faglige viden vist sig ikke at være korrekte."¹³

Den i introduktionen fagligt korrekte udlægning af stipladsmodellen bliver her i udlægningen af § 32 forsimplet til nogle kategoriske udsagn, som at "lugtemissionen øges kun, hvis der er et større produktionsareal" og "lugtemissionen øges ikke med antallet af dyr" og "den gamle produktionsmodel bygger på ukorrekte antagelser". Det anføres endda, at disse ubetingede udsagn bygger på "ny faglig viden".

Problemet med denne fejlopfattelse, som videreføres af kommunernes forvaltninger, er, at det i særlige tilfælde kan føre til beslutninger på et forkert og utilstrækkeligt oplyst grundlag, og at beslutningstagerne og offentligheden derved kan blive ført bag lyset, sådan som det er sket i forbindelse med den aktuelle miljøtilladelse.

¹² Ref. 10 i bilag B

¹³ Ref. 11 i bilag B

At der ifølge § 32 ikke er tale om meremission, når der til en ansøgning ikke er knyttet en arealudvidelse, skyldes ikke en viden om, at lugten kun afhænger af produktionsarealet. Det skyldes, at lugtemissionen i nudrift og i ansøgt drift skal beregnes efter samme model (her stipladsmodellen). Det er konsistent og uproblematisk i tilfælde af ingen eller arealbaseret nudrift, men i skiftet fra en produktionsbaseret til en arealbaseret tilladelse kan der opstå en uoverensstemmelse, fordi der kan være indlagt en så stor produktionsudvidelse, at der i virkeligheden bliver tale om en betydelig meremission.

Denne uoverensstemmelse har kun betydning for, hvorvidt der ifølge § 32 kan søges om dispensation (inden for visse grænser) i de tilfælde, hvor ansøgt drift overskrider en lugtgenegrænse. Det har formodentlig været hensigten, at man ville sikre producenterne muligheden for at kunne søge dispensation i skiftet fra en produktionsbaseret til en arealbaseret tilladelse.

Men (nogle i) Miljøstyrelsen har tilsyneladende valgt at forholde sig til denne uoverensstemmelse med en forsimplet forklaringsmodel, der bortfjerner den. Konsekvensen heraf er blevet, at når der ikke er tale om meremission i vurderingen af, om der ifølge § 32 *kan* gives dispensation, så kan virkelighedens meremission uanset produktionsudvidelsens størrelse ikke indgå i vurderingen af, om der *skal* gives dispensation. Og for at forhindre en mulig beregning af den faktiske emission har man valgt at erklære den produktionsbaserede model for ukorrekt. Og det er til trods for, at den stadig benyttes, og at den bl.a. ligger til grund for beregningen af de arealbaserede emissionsfaktorer. Og til trods for at det ikke er tilfældet, har man valgt at skrive, at *det bygger på ny faglig viden*.

BILAG B

Ref. 1:

Ansøgning af 31.7.2017 om § 11-godkendelse af udvidelse af svinehold på Sokhøjvej 16, nr. 100641.

Ref. 2:

Notat om dispensation fra lugtkrav - Sokhøjvej 16, 4300 Holbæk

http://131.165.161.166/committee_79905/agenda_267914/documents/3ad9d068-c22f-495a-ae8d-15fb30a2c902.pdf

Ref. 3:

Udkast til miljøtilladelse til svinehold på Sokhøjvej 16, 4300 Holbæk

http://planer.holbaek.dk/download/udkast_til_tilladelsesokhoejvej_16_003.pdf

Ref. 4:

Miljøtilladelse til svinehold på Sokhøjvej 16, 4300 Holbæk

http://planer.holbaek.dk/download/Landbrug2018/miljotilladelse_til_sokhjvej_16.pdf

Ref. 5:

Husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens kapitel 13 (§§ 20-32)

<http://husdyrvejledning.mst.dk/vejledning-til-bekendtgørelserne/husdyrgodkendelses-bekendtgørelsen/13-generelle-principper-for-godkendelser-og-tilladelser/>

Ref. 6:

Introduktion til ny husdyrregulering

<http://husdyrvejledning.mst.dk/kom-godt-i-gang/introduktion-til-ny-husdyrregulering/>

Ref. 7:

Fra produktionsbaseret til arealbaseret emissionsberegning

<http://mst.dk/media/134661/au-rapport-fra-produktionsbaseret-til-arealbaseret-emissionsberegning-del-1.pdf>

Ref. 8:

Konsekvenserne ved emissionsbaseret regulering (EBR)

<http://mst.dk/media/134661/au-rapport-fra-produktionsbaseret-til-arealbaseret-emissionsberegning-del-1.pdf>

Ref. 9:

BAT Reference Document for the Intensive Rearing of Poultry or Pigs

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC107189/jrc107189_01_irpp_bref_07_2_017.pdf

Ref. 10:

Helpdesk-svar (er fjernet, men findes i Google cache):

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rxn2jzzwLSAJ:husdyrvejledning.mst.dk/helphdesk/helpdesk-svar/forbudszone-paa-50-m/>

Ref. 11

Helpdesk-svar (er fjernet, men der henvises stadig til det):

<http://husdyrvejledning.mst.dk/helpdesk/helpdesk-svar/lugt/skal-en-eksisterende-husdyrproduktion-overholde-lugtgeneberegningerne/>